

doi: 10.15936/j.cnki.1008-3758.2016.05.008

# 社会建构理论视域下我国基层政府 政策执行的难题及其求解

李金龙, 武俊伟

(湖南大学 法学院, 湖南 长沙 410082)

**摘 要:** 我国基层政府政策执行难的问题正日益成为行政系统内一种体制性顽疾。自上而下的政策无法跨越“最后一公里”的障碍,政策效能难以抵达政策客体,导致中央政府权威流失与信任危机。以社会建构理论来审视政策执行难问题,发现政策执行中关键要素失效、传统官僚制制约及政策匣子封闭是政策执行难的主要原因,提出发掘社会知识价值,以社会互动来维持政策执行秩序,重视行政人员社会化学习,以及注重政策执行过程,强化政策产出等对策,以期破除我国基层政府政策执行难的流弊,实现善治。

**关 键 词:** 社会建构理论; 基层政府; 政策执行; 对话参与

**中图分类号:** D 035.5

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1008-3758(2016)05-0491-07

## Difficulty in Policy Implementation of China's Grass-roots Governments and Its Solution from the Perspective of Social Construction Theory

LI Jin-long, WU Jun-wei

(Law School, Hunan University, Changsha 410082, China)

**Abstract:** The difficulty in policy implementation of China's grass-roots governments has increasingly become a systemic problem in the administration. The top-down policy cannot overcome the obstacle of “the last kilometer” and the policy effectiveness hardly reaches its object, resulting in the central government's loss of authority and trust crisis. By analyzing the difficulty in policy implementation from the perspective of social construction theory, it was found that the main causes are the invalidation of key elements, the traditional bureaucratic constraints and policy box sealing. It was suggested that to help the grass-roots governments out of this difficulty and achieve good governance, the value of social knowledge should be explored, the order of policy implementation should be maintained by social interaction, the socialized learning in the administration should be emphasized, the process of policy implementation should be reinforced and the policy output should be strengthened.

**Key words:** social construction theory; grass-roots government; policy implementation; conversational participation

改革开放以来,尤其进入 21 世纪,在社会利益结构分化、利益主体多元化、社会事务激增、社

会矛盾多发等客观形势下,我国社会复杂性和不确定性因素增加。面对复杂的社会治理场域,政

收稿日期: 2016-03-12

基金项目: 国家社会科学基金资助项目(15BZZ039); 中国国际经济技术交流中心资助项目(00056242); 法治湖南建设与区域社会治理协同创新中心平台资助项目。

作者简介: 李金龙(1964-),男(土家族),湖南慈利人,湖南大学教授,法学博士,主要从事地方行政制度(含行政区划)研究。

府的责任性和回应性随之增强,政策出台的频率和数量达到前所未有的高度。然而,受制于现行政策无法包容多元利益主体的价值诉求,政策执行的阻滞因素较多,难以有效发挥政策势能。公共政策是对公共利益的权威性分配。“政府制定的政策在实际执行过程中能否得到执行或者执行的效果如何,直接影响着公共政策的作用与效能,也决定着政府的权威与合法性”<sup>[1]</sup>,“在达到政府目标的过程中,方案确定的功能只占10%,而其余90%取决于有效的执行”<sup>[2]</sup>。面对近年来我国政策执行阻滞问题愈演愈烈的情势,特别是基层政府政策执行阻遏顽疾,有必要对基层政府政策执行问题进行学理分析,以期达到破除政策执行的梗阻,重拾政府权威,实现善治。

## 一、我国基层政府政策执行面临的主要难题

### 1. 政策执行悖论:以政策执行政策

我国政策执行是一种典型的自上而下单向度运行模式,呈现双重梯度网络结构,演变为两种政策执行路线。一是按照政府层级结构,政策执行依次为中央、省、地市、县直至乡镇政府。二是政策执行与政府垂直部门管理体制相契合,政策由国务院职能部门经省、市、县级政府部门,到达乡镇级各部门。这两种政策执行路线交织在一起,嬗变为“螺旋”式的政策执行模式。这种政策运行模式发挥效力与功用的前提是建立在基层政府政策执行顺利实现的基础之上。现实中,政策经过层层过滤,到达基层政府后,政策往往早已走样。政策执行在基层政府遭遇阻滞后,政策执行的反馈信息会沿原有路线自下而上逐级上报。

中央政府收到政策执行的反馈信息,通常会采取措施督促政策贯彻实施,最常见的措施是以政策执行政策,即制定关于督促或保证政策得以顺利执行的附带性政策。这无法从根本上破除基层政府政策执行难的“魔咒”,相反,极易走入“政策执行悖论”的怪圈。随着后续政策不断地增加,原有政策会形成累积性的态势,附带政策会逐渐绑定于原有政策,最后导致原有政策执行问题没有解决,反而增加政策执行的数量与难度。现阶段,“政策执行悖论”在我国基层政策执行中极为明显:一是原政策执行在基层政府处于阻滞阶段,“以政策执行政策”的后续督促政策进一步累积,

以至于政策及其附带性的督促政策仍面临执行难的问题。二是政策经过层级“漏斗”过滤后发生变异。“当政策经过这些网络环节时,各级政府和部门大多数的情况并不是立刻采取行动,而是对政策经过辨识、过滤、转换之后才执行”<sup>[3]</sup>。

### 2. 政策执行的扭曲:上有政策,下有对策

“上有政策,下有对策”本质上是中央政府(政策主体)与基层政府(政策执行主体)之间的一种利益博弈过程。目前我国政府间的政策执行博弈主要是非合作性的博弈,乃零和博弈。基层政府政策执行博弈策略主要有以下几种类别。

(1) 选择性的政策执行。选择性政策执行是政策执行者故意曲解政策目标或内容,以达到“为我所用”目的的政策执行方式。基层政府在政策执行中首先考量的是本地区本部门的实际利益,如果符合之,基层政府则全面、准确执行该政策;如果政策不符合或部分不符合其利益,基层政府采取不执行或部分执行。另外,当某项政策是直接上级做出的或主抓的,基层政府倾向于配合。基层政府还会选择执行较为容易执行的或是执行后政绩较为明显的一类政策。

(2) 象征性的政策执行。象征性政策执行是在政策执行中注重口号、宣传,阳奉阴违、敷衍了事、大作表面文章,没有实际的政策执行行动。它一般分为三种情况:一是基层政府在政策执行中不注重实效,仅为完成政策要求而进行夸张声势的宣传活动,贴标语、喊口号;二是基层政府充当“政策的搬运工”,面对上级颁行的政策,基层往往不予仔细研读与预判,将其“完好无损”地转发给下级或政策客体;三是基层政府在政策执行中采取睁一只眼、闭一只眼的行为,能不执行时尽量不执行,能少执行时尽量少执行,例如,中央政府要求各地方政府执行淘汰落后产能等政策,基层政府为了本地的利益,自觉规避中央政策,仍放任部分产能落后、高耗低效的地方企业生产和运营。

(3) 替换性的政策执行。替换性政策执行指政策执行主体在执行中对政策作出部分或根本性变动,使得它与原政策在目标、宗旨、范围、内容及适用对象等方面发生显著变化,背离原政策精神实质的一种政策执行行为。按政策替换的程度可分为完全性替换和部分性替换。完全性替换是基层政府在政策执行中完全按照自己意愿,将政策进行全方位、根本性地改变,背离其原有政策。例如,基层政府在执行居家养老政策中,考虑到居家

养老综合性配套服务的高昂成本,遂将居家养老政策替换为家庭养老政策,“认为居家养老就是老人以家庭居所为地点、依靠其家庭成员进行养老,政府只需辅助地提供一些养老产品”<sup>[4]</sup>。而部分性替换则是在政策执行中,将任务难度大、所需时间长、效果不明显的政策内容人为剔除,保留原有政策的部分内容。

(4) 附加性的政策执行。附加性政策执行是政策执行者在执行中以个人利益或局部利益为出发点,在原政策的基础上附加不恰当的政策目标或内容,导致原政策目标、内容等发生偏离的政策执行方式。这是借上级政策权威而进行的政策捆绑,属于典型的“搭便车式”的政策执行。由于基层“土政策”没有充足的法理或政策依据,它无法得到政策客体的接受或认同,因此基层政府想方设法将上级政府政策条文与“土政策”捆绑在一起,顺势“兜售”于政策客体。

## 二、我国基层政策执行难的原因

### 1. 政策执行过程中的关键性要素失效

(1) 政策执行主体社会性建构的缺失。政策执行主体是保证政策执行到位的基本因素,它是包含社会主体在内的多元主体,并通过互动、对话增强政策执行主体间的建构。政策执行主体社会性建构的缺失,将会导致政策执行难问题的出现。基层政策执行主体毕竟是理性经济人,他们在政策执行中以个人利益或组织利益为基本出发点来权衡利弊,决定是否执行、怎样执行等。基层政策执行主体的职业能力、职业素质、职业道德会对基层政策执行产生影响。首先,基层政策执行主体的自利倾向。基层政策执行主体面对一项政策,他首先是从自身利益出发,考虑执行该项政策是增益还是减利,使他作出带有明显利益倾向性的执行或不执行政策的选择。其次,基层政策执行主体的职业能力与职业道德问题。我国基层政府中年龄偏大的工作人员职业能力较低,缺乏必要的专业知识与技能,无法准确理解政策内涵和旨意,在政策执行中常常勉为其难。基层政策执行主体职业道德素质良莠不齐,有时会发生角色认知偏差,出现角色错位与越位情况。他们在政策执行时,一方面充当理性经济人的角色,另一方面又以政府公职人员自居,在这种角色冲突情况下作出的政策执行行为更多是非理性的。

(2) 政策执行生态环境中政策资源不充足及社会监督的明显不力。公共政策的执行始终以公共行政复杂的治理场域为载体,并深受公共行政环境的制约。政策环境的复杂性和变异性给政策执行带来诸多不确定性。在政策执行的生态环境中,对政策执行影响较突出的因素有政策资源、配套资源及政策监控体系等。政策资源涉及面较广,总体上包括政策执行所必须的人、财、物、运行渠道及必要的权威和法理资源等。当然,仅具备充足的政策资源仍无法有力保障政策执行,还需要相关配套的资源。目前我国基层政策执行难的一个重要因素就是政策资源及其配套资源的匮乏,集中表现在专业人才缺乏、物资短缺、资金不足等方面。政策监督是政策执行生态环境中的重要因素。政策主体输出政策后,通过实时监控政策运行,即使出现政策执行偏离,也可得到及时修正,保证政策按既定轨道运行。尽管我国建立了一整套政策执行的监督体系,包括自上而下与自下而上的信息运行渠道、内部监督与外部监督统一、专门监督与一般监督配合等,但从实际效果来看,仍然无法对基层政府政策执行形成强有力的监督,监督体系中缺乏社会参与是最主要原因。

(3) 基层政府与政策客体的有效对话不足。政策客体对政策及其执行过程的认同是政策得以有效执行的重要前提。现阶段,我国基层政策执行难主要在于与政策客体缺乏有效的对话或沟通,以至于政策客体对政策不认同、不接受。一方面,政策在传播中层层过滤,到达政策客体时,无论是政策的原始内涵与精神,还是政策内容与范围都已发生程度不同的变异。政策客体无法从政策中汲取应有的基本营养,自然采取抵制政策的集体行为。另一方面,政策客体在政策形成的全过程中始终处于边缘化地位,没有有效参与政策制定,政策客体对此类政策比较冷漠与抵触。

### 2. 工具—理性官僚制组织的制约

(1) 传统官僚制职责的固定性对政策执行的阻碍。“政策设计与官员素质存在的问题是导致政策执行走样的重要原因,但更重要的缘由存在于政策执行的组织结构。”<sup>[5]</sup>我国行政系统属于传统官僚制。官僚制发挥其理性功能的同时也会出现理性的背离,这在基层政策执行方面表现明显。韦伯强调官僚制组织内部要求行政人员严格按照章办事,规定不同级别行政人员的权限,任何人不得越权。官僚制的职责固定性在理论层面划定了政



府权力边界和明确了人员的职责,防止政策执行中出现越位、错位。然而,官僚制的设计具有理想化的因素,难以与现实的复杂性相匹配。制度设计静态性与现实发展动态性之间的矛盾,客观上决定了官僚制设计的实践偏差。在政策执行中,基层行政人员倾向于不主动执行。因为官僚制组织内权责一致,工作出现差错都会被追究到具体的责任,少办事或不办事成为避免被追究责任的有效方法。命令—服从的官僚制文化使得上下级之间关系紧张,“造成下级非独立自主的人格、主动创新精神的缺失。扭曲的上下级关系直接导致组织消极被动文化的发展,下级厌恶工作、逃避责任,人浮于事、消极被动成为常态”<sup>[6]</sup>。

(2) 多层级组织结构对政策执行选择性地筛选。官僚制等级设计的目的在于保证中央政府权威,实现自上而下的行政集权,提高行政效率。实际上,它非但没有实现中央政策的顺利执行和行政效率的提高,反而走向设计之初的反面。一是政策从中央发出后,自上而下经过多层级的政府或部门,每一层级的政府或部门都会对政策作一定的筛选,到达基层政府的政策会发生显著的变异。基层政府在政策执行中无法准确理解其政策,误导政策执行。二是基层政府关于政策执行的反馈信息按官僚制层级结构自下而上接力般传导,同样经过许多政府层级,每级政府会对反馈信息进行筛选,将不利于本级政府的信息剔除。官僚制层级结构导致政策执行与反馈信息失真,且这些问题呈累积性的态势,最终传导到基层政府政策执行节点,加剧了基层政策执行难的问题。

### 3. 政策匣子封闭,政策缺乏社会性因素的植入

政策缺乏社会性因素的植入是基层政府政策执行难的一个深层次原因。第一,政策本身的复杂性及民主性的缺失。目前我国政策制定过程很少纳入社会利益群体的价值诉求,缺乏对利益群体的不同要求进行整合。因此在政策执行中,多元利益群体会采取一系列行动阻碍政策执行。第二,模糊性的政策目标,导致基层政府与政策客体无法理解政策要旨。政策制定主体的行政层级越高,政策越倾向于宏观表述,政策目标模糊性越强。基层政策执行主体难以把握政策要旨,产生价值迷思,阻碍政策的准确执行。第三,政策缺乏科学性与合理性。政策制定主体缺乏向社会主动学习的动力,难以及时更新有效知识,政策制定往

往采取传统经验的方法,无法对政策效果作出预判,政策的科学性难以保证。同时政策制定时合理性不足。政策目标定位太高,基层政策执行滞后,导致政策失效;政策目标太低,无助于社会问题的解决。第四,政策制定主体权力抽象化,政策打架现象突出。政策制定主体众多,各主体间的权力高度抽象,权责不清。因此基层政府在政策执行时常遇到政策相互矛盾的情况。

## 三、社会建构理论:基层政府政策执行难的一种解读

### 1. 社会建构理论的基本主张

建立在工业社会基础上的传统“工具—技术理性”行政模式适应了相对稳定和格式化的工业社会,一度成为传统主流的公共行政话语体系,支配了公共行政思想百余年的发展历程,深刻影响整个工业文明发展时期的公共行政实践逻辑。随着信息化社会的到来,传统社会结构解体、社会利益严重分化、制度变迁频繁、各种社会思潮涌现、社会矛盾激增等社会问题充斥。建立在以“垂直管理、职业专家支配、‘工具—技术理性’、物化的官僚制、复杂性、安抚民众以及二元思维”<sup>[7]</sup>模式为支撑的理性建构的传统公共行政模式无法及时回应快速变迁的社会。“理性建构的公共行政无论是作为一种思维方式,还是作为一种国家控制公共事务的管理方式,已经无法有效地解释当今社会管理现实,更无法提供适应公众需求的社会治理途径,它常常带来的是与理性设计目标相左的不曾预料的结果。”<sup>[7]前言1</sup>传统行政过度相信官僚制在整个社会的强大支配力量,将官僚制奉为医治社会问题的一剂良药。然而,官僚制在发展中逐步异化,“在专业化分工、层级节制、向上负责、角色绩效、技术功能的规则世界里,公职人员是规则的遵从者、承载者和执行者,他们被物化为规则的工具和机器,丧失了自主伦理的关怀和意义的判断”<sup>[8]</sup>,它过度依赖职业专家在公共政策中的作用,企图以职业化的专家为手段控制决策过程,避免社会公众参与。

“伴随着公共行政领域中过度技术化、科学化和形式理性的实践倾向日渐表现出诸多弊端,强劲的公共行政反思与批判浪潮不断袭来”<sup>[9]</sup>,公共行政社会建构正是基于对传统理性建构公共行政批判反思而产生。1962年库恩在《科学革命的结

构》中首次对实证主义经验论和事实论的科学进步模式进行批判,认为科学发展的形态不是被动的、单向度的,而是范式的变迁。库恩语境下的“范式论表明了事实的相对性,为建构主义理论论证知识的建构特征提供了理论基础”<sup>[10]</sup>。皮特·伯格(Peter Bergger)和托马斯·卢克曼(Thomas Luckmann)将社会建构理论推向了成熟阶段。他们在《现实的社会建构》(1966)中明确提出“社会建构”这一概念,认为现实是在社会中建构出来的,即社会是一种客观存在,也是现实在人脑中的反映。此后,有学者从“认知结构说和发生认识论”“经验证伪原则”“语言游戏说和家族相似性”等层面对社会建构理论进行渐进式地完善与补充。社会建构的集大成者全钟燮创造性地将社会建构理论引入到公共行政领域,试图在解释性和批判性的研究视角下探究公共行政对复杂现象的理论建构途径。

概言之,公共行政社会建构理论至少包含以下内容,一是以批判理论和建构主义为方法论。该方法论强调,“任何‘事实’都是历史的产物,是在历史进程中被社会、政治、文化、经济和种族等因素来形塑的”<sup>[7]前言15</sup>。同时也承认,“一个组织的成员通过交流互动、对话和话语体系创造了组织的现实”<sup>[7]44</sup>。据此,“事实”本身没有正确与否,每个人受自身经历的影响,对社会“事实”会产生不同的感受,因此每个人对“事实”的看法、感受都应该被平等地尊重。政策执行过程中,社会建构反对思维领域的控制,倡导成员之间的交流、合作。二是对公共行政理性建构的批判成为其逻辑起点。“公共行政的社会建构建立在一种与理性建构完全不同的社会认识的知识基础上,指向了在公共生活场域中行动的主体、主体体验及其赋予现实的意义,强调主体间关系的价值。”<sup>[8]</sup>因此,公共行政不再是仅仅注重诸如管理规则、职位、职责、命令、工具等理性化的行政要素,内部行政主体的主张及外部社会组织的诉求都应得到应有之关照与重视,并以沟通来分享它们的现实。三是社会建构视域下公共政策过程的本质阐释。社会建构视域下的公共政策过程否定了单一化的政策制定主体及单向度政策制定方式,进而承认政策的制定和执行是涉及多元主体互动的过程。公共政策过程的本质在于“政策目标及其各种替代方案确立是基于不同体验和实践的人们意义建构和意义塑造的结果”<sup>[8]</sup>。四是公共行政社会建构的

核心思想及其基本途径。该理论的核心思想在于通过社会成员沟通、对话、协商、合作的过程实现对公共行政现实的主体间建构,探索出公民社会与民主治理的新途径。公共行政的社会建构以“展示交往互动的公共组织行动场景、公共政策过程的本质、倡导发挥人的主观能动性、沟通、协商、互动、参与的基本途径”<sup>[8]</sup>为理论张扬,号召将社会建构植入到公共政策整个过程之中。具体而言,在政策制定时充分尊重多元主体的想法与诉求,在政策执行过程中注重主体间的多层次互动,在互动中保证政策执行秩序,在政策执行后续阶段要加强对政策产出的监督,整个政策过程要强化执行人员的社会化学习等。

## 2. 社会建构理论与我国基层政策执行问题的适应性

公共政策执行是传统理性建构公共行政的一个重要维度,受其模式的影响较大,政策执行时时暴露出传统理性建构公共行政的诸多弊端。最明显的在于政策执行所依赖的传统官僚制及其行政生态下的政策过程、政策主体、政策本身等对政策执行的阻碍。建立在“工具—科学理性”基础上的官僚制,在特定时期和条件下能够保证中央政令畅通、提高基层政府政策执行效率,但是随着社会快速变迁,这种理性科学的官僚制逐渐钝化,难以适应基层复杂的社会治理场域,导致基层政府政策执行的困境。传统理性建构的公共行政总是对职业专家过度迷信,使公共政策成为职业专家意志的体现,阻碍了政策客体参与的机会。同时,官僚逐步被物化,成为官僚制组织或组织规则的工具,丧失了基本的公共精神与人文关怀,一定程度上加重了基层政府政策执行难的问题。

社会建构视域下的公共行政可弥补传统理性建构公共行政的诸多缺陷。社会建构认为“多重现实贯穿于每一个社会关系和社会结构之中。通过一个单一的语言或角度,或通过现有的政策和程序来定义已经存在的现实是不可能的”<sup>[11]</sup>,因此,社会建构强调尊重不同社会主体对“事实”的感知和看法,重视主体间的合作、互动关系,以期达到对“事实”还原的目的。在这一理念的驱动下,公共行政社会建构将主体间沟通、对话、协商、合作作为破解传统理性行政民主性不足的有效策略,而这正是我国基层政府政策执行难的症结所在。我国政策从出台到执行,不单纯是一个完全按照理性、科学的官僚制系统运作的过程,也不只

是职业专家专业知识简单累加或是政策输入、加工、输出机械式的过程,更多地是一个社会建构过程。这是因为,“政策目标及其各种替代方案确立是基于不同体验和实践的人们意义建构和意义塑造的结果。持续的主体间交互作用构成了公共政策问题视界的基础,维系了政策执行互动合作的平台,这成为公共行政持续发展的动力”<sup>[8]</sup>。

社会建构试图提高不同社会主体间的对话、合作、协商水平,增加公共行政的参与性、对话性与民主性。它主张增进公共行政民主性的观点,切中我国基层政府政策执行难的要害,为化解我国基层政府执行难的问题提供了理论性的解释与先验性的指导(见图 1)。

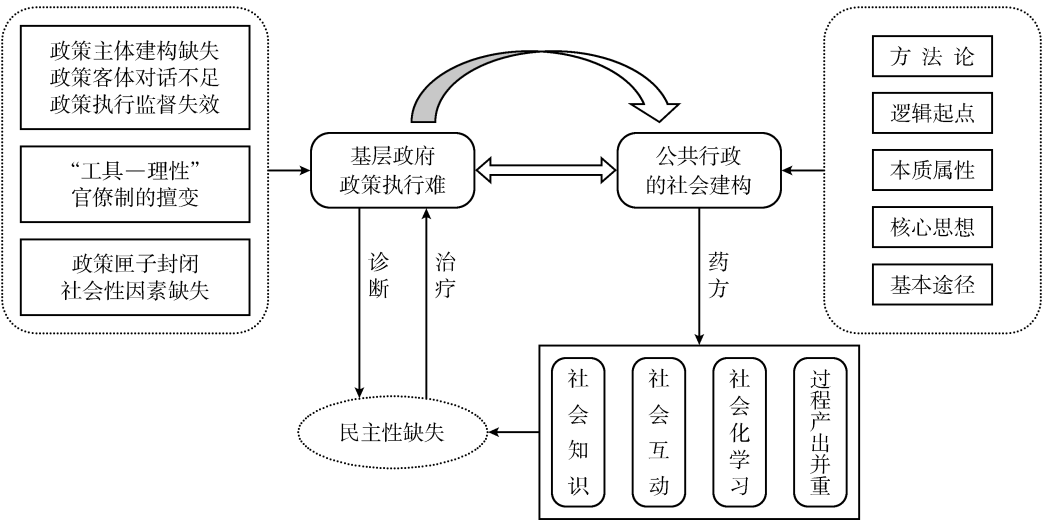


图 1 基层政府政策执行难与公共行政社会建构理论之间的逻辑展示

#### 四、我国基层政府政策执行难:社会建构理论的一种求解策略

##### 1. 发掘社会知识的价值,保证政策的有效性和公平性

社会知识在公共行政社会建构过程中扮演着重要的角色。社会知识较为广泛,社会的每个人都是一个独立的知识领域,人人都在自我对社会感知的基础上建造着现实,并与他人发生着联系,不断增进相互之间的了解。“通过广泛分享知识来增进我们的理解,看起来是改进组织的一条最好的途径,这一改进包括组织政策和成员对政策的承诺两个方面”<sup>[7]45</sup>。一是组织政策。政策必须反映政策客体的真实需求,而这依赖于政府组织对外部、民众的了解程度。“如果想要在执行层寻求一种更广泛的合作,从而使政策执行变成一种社会接受的行动过程,那么,他们就必须通过使用社会知识和互动过程,发现减少层级的可供选择的道路。”<sup>[8]</sup>基层民众即政策客体具有不同的社会知识,对“现实”有着差异化的理解。政策制定者必须扩大行政行为的外延范围,深入发掘差异化的社会知识,整合差异性的“现实”,进而全面准

确理解政策客体的多样化与差异化的政策需求,从而制定出囊括“现实”的政策。二是成员对政策的承诺即真实的配合情况。政策顺利执行依赖于基层政策执行人员对政策的理解与认同。一旦对政策表示理解与认同,基层政策执行人员就对政策作出了一定意义的行政承诺。所以,中央政府在理解基层政策执行“现实”的基础之上,并以社会互动来共享政策方面的知识,使基层政策执行人员充分理解所要执行的政策,进而提升基层政府及其人员对政策的接受度。

##### 2. 以社会互动来维持政策执行的秩序

基层政府政策执行难在一定程度暴露出官僚制组织内部行政秩序的混乱与失衡。面对这种情况,多数政府组织仍以官僚制内部严密的等级结构、按章办事的传统方法矫正。当政策执行中遇到梗阻性障碍时,上级政府就会借助行政权威采取强硬、命令式的方法。这非但不能解决基层政策执行难的问题,反而加剧政府间紧张关系,造成官僚制内部新一轮秩序的失衡。对此,社会建构采取不同于理性权威的做法,“社会建构思想支持组织成员自我治理能力,即通过互动来维持社会(组织)秩序的能力”<sup>[7]46</sup>。它相信组织成员自我治理的能力不是对其他社会主体的排斥,相反,鼓



励组织成员与其他主体进行交流、互动,通过互动达到维持官僚组织秩序的能力。所以政府要主动和企业、社区、非政府组织等社会主体沟通,将多种主体引进政策执行中,借助社会的力量促进政策的执行。此外,基层政府应时时关切政策客体的需求,及时将政策客体的需求反映到政策执行的过程中。

### 3. 重视行政人员社会化学习,提高政策执行人员素质

“社会建构本身就是一个学习的过程,在这个过程中,组织成员持续参与着思想和经验的共享,这样,他们就能更好地理解他人的观点。”<sup>[7]47</sup> 社会化学习可以提升行政人员的素质,可以提高政策执行的能力,避免政策被扭曲性地执行。在不断的社会化学习过程中,行政人员自觉不自觉地反复地重新解释过去发生的事情,他们会对以往的事情作出一定的价值判断,甚至发生价值观转变。通过社会化的学习,基层执行者对政策执行中的经历进行自我反思与批判,对附加性政策执行、选择性政策执行等不当政策执行的行为进行检讨,在下次政策执行中避免扭曲性的政策执行行为。同时,行政人员的职业能力对政策执行有着重要的影响。在政策执行中,行政人员会遇到许多新问题,既有知识无法解决,他们将在社会化学习的过程中,采取具有针对性的措施补充自身职业知识,提高职业能力。通过社会化学习,行政人员更好地理解他人的观点,进一步获得对政策客体新的认识,从而在政策执行中会以政策客体容易接受的方式进行,并借助政策执行主动实现政策客体的价值。通过长时间的社会化学习,行政人员公共精神自觉植入政策执行整个阶段。

### 4. 注重政策执行过程,强化政策产出

社会建构主义非常重视过程,同时也不忽视产出。社会建构认为,“一个过程就是一个工具,它能够引导一个解决方案的实施或一个产品的完成;显然,一个产品就可以被看做是组织目标或公共项目目标的实现”<sup>[7]50</sup>。因此,政策执行可以被看做是实现政策目标的工具或手段,而产品则是政策及其背后的公共价值分配。政策执行作为一种过程,并不意味着仅存在于传统官僚制内部,也不是线性的、纯粹理性化或单向度的,恰恰相反,它是一种非理性、非线性、开放性的形态。政策执行过程的开放性为社会互动、社会参与创造了条

件。不同的社会主体可以随时进入政策执行的环节,与政府进行对话、沟通、协商。政府应随时与社会主体进行交流,增进彼此的理解,以促进政策顺利执行。

现代国家公共政策执行中的利益博弈是不可避免的,我们应在政策执行过程中进行主体间的对话、沟通、协商。首先,基层政府与上级政府的对话。它们各自对政策这一“现实”有着自己的理解,通过对话,可以跨越分歧,站到对方的立场重新审视“现实”政策,进而实现双方的妥协与让步。其次,基层政府与社会主体的对话。基层政府以平等的姿态与社会主体进行对话,了解社会主体的价值诉求,采取相应的措施将部分政策执行的权力让渡于社会主体,而社会主体应以灵活多变的方式帮助基层政府顺利执行政策。最后,基层政府与政策客体的对话。政策客体应将自己的需求及时告知基层政府,以便在政策执行中作出回应性的调整。基层政府应在政策执行中,将政策的精神、内涵、目的、内容等及时传达给政策客体,并负责收集政策客体的意见。

### 参考文献:

- [1] 谢庆奎,陶庆. 政府执行力探索[J]. 中国行政管理, 2007(11):9-13.
- [2] 陈振明. 政策科学——公共政策分析标准导论[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2004.
- [3] 湛中林. 以政策贯彻政策:政策执行、创新与调适[J]. 理论导刊, 2009(9):47-49.
- [4] 胡业飞,崔杨杨. 模糊政策的政策执行研究——以中国社会化养老政策为例[J]. 公共管理学报, 2015(2):93-105.
- [5] 陈家建,边慧敏,邓湘树. 科层结构与政策执行[J]. 社会学研究, 2013(6):1-19.
- [6] 李金龙,武俊伟. “传统官僚制”:我国行政省直管县体制改革的重要制约因素[J]. 湖北社会科学, 2016(3):43-50.
- [7] 全钟燮. 公共行政的社会建构:解释与批判[M]. 孙柏瑛,译. 北京:北京大学出版社, 2008.
- [8] 孙柏瑛. 反思公共行政的行动逻辑:理性建构与社会建构[J]. 江苏行政学院学报, 2010(3):107-111.
- [9] 刘晶. 面向复杂治理场域的两种公共行政叙事及其整合[J]. 行政论坛, 2015(3):23-29.
- [10] 罗英豪. 建构主义理论研究综述[J]. 上海行政学院学报, 2006,7(5):86-90.
- [11] 尹文嘉,唐兴霖. 迈向共同治理:社会建构下的公共参与及模式转换[J]. 经济社会体制比较, 2014(3):151-156.